

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 79

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. Antonio D'ATENA
II Università degli Studi di Roma
Facoltà di Giurisprudenza
Dipartimento di Diritto Pubblico

ZUR PROBLEMATIK DER EG-RICHTLINIEN
— vornehmlich in Italien —

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 11. Dezember 1985

die einen auch nur durchschnittlichen Annahmegrad genießen, überhaupt fehlt. Ich brauche nicht zu betonen, daß eine solche definitive Begriffsklärung auch bei der heutigen Erörterung nicht herauskommen kann. Und das nicht nur aus subjektiven Gründen, sondern auch wegen einer wichtigen objektiven Ursache. In der Tat sind die vorliegenden Erfahrungsdaten zu unbeständig, um sie definitiv systematisieren zu können. Es ist deswegen vorzuziehen, sich gezielt einigen bestimmten problematischen Aspekten zu widmen und danach die Rückkehr zu einer ganzheitlichen Sichtweise zu versuchen.

2.)

Das erste Problem, das man betrachten muß, kann mit der Frage eingeleitet werden: Bezeichnet das Wort "Richtlinie" nach dem EWG-Vertrag einen allgemeinen Rechtsakt-Typus oder ist es eine bloße Übereinkunft, die der Vertrag benutzt, um verschiedene Rechtssätze zu benennen.

Der systematische Aufbau des EWG-Vertrags läßt es mir ratsam erscheinen, die zweite Alternative vorzuziehen. Der Vertrag berücksichtigt nämlich mindestens drei Arten von Richtlinien:

Die erste Art sind Richtlinien, die man als teleologisch bezeichnen kann. Es handelt sich um diejenigen Richtlinien, welche laut Art. 189 EWGV bekanntlich zur Festlegung der Ziele dienen, die die Mitgliedstaaten erreichen sollen.

Der zweite Typus umfaßt die Richtlinien zur Rechtsangleichung, die dem Muster des Art. 189 III EWGV nicht genau entsprechen¹.

¹ Einige Autoren betrachten solche Richtlinien als Rahmenvorschriften (CORAPI, I problemi relativi al diritto delle società, in: L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano, herausgegeben von CAPPELLETTI/PIZZORUSSO, Milano 1982, S. 217); andere betonen, daß sie - anders als die Richtlinien nach Art. 189 III - Modellsätze enthalten dürfen (MEGRET, La Technique Communautaire d'Harmonisation des Législations. L'Article 100, in: Rev. Marché Commun 1967, S. 187; dagegen etwa RODIERE, L'Harmonisation des Législations Européennes dans le Cadre de la CEE, in: Rev. Trim. Droit Eur. 1965, S. 341; DRAETTA, Art. 100, in: Trattato istitutivo della Comunità economica europea, herausgegeben von QUADRI/MONACO/TRABUCCHI, 2. Band, Milano 1965, S. 793 f.).

Die dritte Kategorie ist die "Restgruppe". Sie enthält alle übrigen Richtlinien, die ich ohne dogmatischen Anspruch als "atypisch" bezeichnen möchte. Interessante Beispiele dieser dritten Art von Richtlinien bieten die Art. 33 VII, 111 Ziff. 2 und 113 III 2 des Vertrags. Art. 33 VII lautet: "Die Kommission erläßt Richtlinien darüber, nach welchem Verfahren und in welcher Zeitfolge die bei Inkrafttreten dieses Vertrags bestehenden Maßnahmen, welche die gleiche Wirkung wie Kontingente haben, zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen sind"². Die Art. 111 Ziff. 2 und 113 III 2 EWGV nennen "Richtlinien" bekanntlich Akte, die sich nicht an die Mitgliedstaaten richten, sondern an EG-Organe (insbesondere an die Kommission)³.

Während - wie allgemein anerkannt - die Richtlinien der ersten zwei Gruppen nicht unbeträchtliche Ähnlichkeiten miteinander haben, sind diejenigen des dritten Typs mit den anderen schwer vergleichbar und entbehren auch genügender Homogenität. Von letzteren muß man also absehen, will man die Merkmale der typischen Richtlinien untersuchen.

3.)

Nun sollen nach vorherrschender Meinung die Richtlinien (wohl-gemerkt diejenigen der ersten zwei Gruppen) ein gemeinsames negatives Merkmal besitzen: ihre nicht unmittelbare Anwendbarkeit⁴. Richtlinien - sagt man - können, anders als Verordnungen,

2 Vgl. MEGRET; a.a.O., S. 196; RODIERE, a.a.O., S. 341.

3 Es ist allgemein anerkannt, daß derartige Richtlinien nicht unter den Begriff der "Richtlinie" nach Art. 189 EWGV fallen (vgl. DAIG, Art. 189, in: Kommentar zum EWG-Vertrag, herausgegeben von GROEBEN/BOECKH/THIESING, Bd. II, Baden-Baden 1974; OLDEKOP, Die Richtlinien der EWG, Göttingen 1968 (im folgenden zitiert: Die Richtlinien), S. 69; LERS., Die Richtlinien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: JÖR (21) 1972 (im folgenden zitiert: JÖR 1972), S. 72; CAPELLI, Le direttive comunitarie, Milano 1983, S. 65 f.).

4 Vgl. statt vieler OPHÜLS, Les Règlements et les Directives dans les Traités de Rome, in: Cahiers Dr. Eur. 1966, S. 7 (im folgenden zitiert: Les Règlements). Zur unmittelbaren Anwendbarkeit: CONSTANTINESCO, L'Applicabilité directe dans le Droit de la CEE, Paris 1970; LUZZATTO, la diretta applicabilità nel diritto comunitario, 3. Aufl., Milano 1983; OLDENBOURG, Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien im innerstaatlichen Bereich, München 1984, S. 15 ff.

ohne Beteiligung der nationalen Gesetzgeber nicht ihre volle Wirkung entfalten. Diese Betrachtungsweise könnte auf den ersten Blick befriedigend erscheinen. Aber bei genauerem Hinsehen muß man feststellen, daß sie die Möglichkeit einer zweideutigen Interpretation zuläßt.

Was ist damit gemeint, wenn man sagt, die Richtlinien seien nicht unmittelbar anwendbar? "Nicht unmittelbar anwendbar" kann sowohl im formellen als auch im materiellen Sinne verstanden werden.

Unter dem ersten Aspekt würde diese Eigenschaft der Richtlinien davon abhängen, daß sie sich nicht an den Einzelnen, sondern an die Staaten richten. Insbesondere könnte man behaupten, daß der Vertrag eine Rechtsquelle im völkerrechtlichen Sinne darstelle. Deswegen dürften die Rechtssätze der Richtlinien nicht eigenmächtig in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eindringen. Dafür wären Anwendungsgesetze erforderlich⁵.

So betrachtet würden die Richtlinien keine anderen Probleme aufwerfen als die völkerrechtlichen Verträge auch⁶. Um das besser zu erklären, möchte ich auf die italienische Praxis hinweisen, nach der völkerrechtliche Verträge nur dann innerhalb der nationalen Rechtsordnung gelten, wenn das Staatsparlament ein Gesetz mit der Formel "piena e intera esecuzione è data al trattato" verabschiedet. Das heißt: "Der völkerrechtliche Vertrag wird voll und ganz vollzogen". Kraft dieses Gesetzes (das man "ordine d'esecuzione", also etwa "Anwendungsbefehl", nennt) werden die völkerrechtlichen Vorschriften transformiert. Dank dieser Transformation bekommen sie dieselbe Verbindlichkeit,

5 OPHÜLS, Les Règlements, S. 7; MONACO, L'esecuzione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano, in: Foro ital. 1976, V, S. 237.

6 OPHÜLS, Quellen und Aufbau des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: NJW 1967, 1700 (im folgenden zitiert: Quellen).

wie wenn der nationale Gesetzgeber sie verabschiedet hätte⁷.
Dasselbe könnte also auch für die Richtlinien gelten.

Wenn man dagegen die "nicht unmittelbare Anwendbarkeit" der Richtlinien im materiellen Sinne betrachtet, so ergibt sich, daß die Richtlinien innerhalb der Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten wirken dürften. Jedoch bedürften sie wegen der Unvollständigkeit ihres normativen Inhalts (der aus "non-self-executing-Rechtssätzen" bestehen soll) der Ergänzung durch den nationalen Gesetzgeber.

Es gibt keinen Zweifel, daß diese zwei Sichtweisen streng voneinander getrennt werden müssen. Mit anderen Worten: Man kann nicht behaupten, daß die Richtlinien sich deshalb an die Staaten als Völkerrechtssubjekte richten, weil sie lediglich Grundsätze enthalten dürfen.

In der Tat hat die italienische Verfassungsrechtslehre seinerzeit gezeigt, daß die "non-self-executing-Rechtssätze" auch vor dem Erlaß ergänzender Ausführungsgesetze Rechtswirkungen haben.

Das Problem stellte sich tatsächlich nach Entstehen der italienischen Verfassungsurkunde von 1948. Viele Gerichte (und vor allem der Kassationshof) behaupteten, daß die zahlreichen, in der Verfassung enthaltenen programmatischen Rechtssätze eine sozusagen schwebende Wirkung hätten. Sie seien nur an das Parlament gerichtet und deshalb ohne Wirkung, solange dieses Parlament die erforderlichen Ausführungsgesetze nicht verabschiedete.

⁷ Vgl. insbesondere MIELE, La Costituzione italiana e il diritto internazionale, Milano 1951, S. 24 ff.; PERASSI, La Costituzione e l'ordinamento internazionale, Milano 1952, S. 26 ff.; SOCINI, L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale, Milano 1954, S. 86 ff.; LA PERGOLA, Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale, Milano 1961, S. 109 ff.; FABOZZI, L'attuazione dei trattati internazionali mediante ordine d'esecuzione, Milano 1961, passim.

Diese Meinung wurde jedoch bald aufgegeben. Verfassungsrechtssprechung wie Rechtswissenschaft (hier übrigens darf man die grundlegenden Beiträge von Vezio CRISAFULLI nicht vergessen⁸) stimmen heutzutage darin überein, daß die programmatischen Verfassungssätze auch vor Erlaß der sie ergänzenden Ausführungsgesetze gewisse Wirkungen erzeugen können.

Hierbei sind zwei Wirkungen zu unterscheiden: Einmal tragen die programmatischen Verfassungssätze vor allem dazu bei, jene allgemeinen Prinzipien der Rechtsordnung festzulegen, die man sowohl für die systematische Auslegung als auch für die Ausfüllung der Lücken braucht⁹. Außerdem haben programmatische Verfassungssätze die Wirkung, untergeordnete, ihnen widersprechende Vorschriften ungültig werden zu lassen¹⁰. Bezüglich dieses zweiten Aspekts möchte ich erwähnen, daß der italienische Verfassungsgerichtshof seit seiner ersten Entscheidung die Zuständigkeit beansprucht, Gesetze aufzuheben, die in Widerspruch zu "non-self-executing-Verfassungssätzen" stehen¹¹.

Wer hiermit übereinstimmt, muß weiter folgern, daß die formelle, nicht unmittelbare Anwendbarkeit der Richtlinien nicht von ihrem Inhalt abhängen kann. Will man aber diese Eigenschaft gleichwohl behaupten, so müßte man sie anders begründen.

4.)

Die Autoren, die sich in dieser Hinsicht geäußert haben, gebrauchen vor allem zwei Argumente:

Das erste ist wortwörtlich dem Art. 189 III EWGV entnommen. Dieser Rechtssatz legt bekanntlich fest, daß die Richtlinie für

8 CRISAFULLI, La Costituzione e le sue disposizioni di principio, Milano 1952, passim.

9 CRISAFULLI, a.a.O., S. 15 f., 73, 102 f.

10 CRISAFULLI, a.a.O., S. 18, 73, 102 f.

11 Corte costituzionale, sent. 14.6.1956, Nr. 1, in: Giur. cost. 1956, S. 1 ff., 7.

die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist. Davon leitet man ab, Adressaten der EG-Richtlinien seien die Staaten als Völkerrechtssubjekte, nicht die Individuen¹².

Dafür würde auch sprechen, wie Veröffentlichung und Bekanntgabe der EG-Akte geregelt sind; das ist das zweite Argument¹³. Diese Regelung schreibt vor, daß (anders als Verordnungen, die durch Veröffentlichung im Amtsblatt der Gemeinschaft allgemein bekannt gemacht werden) die Richtlinien - wie die Entscheidungen - denjenigen bekanntgegeben werden sollen, für die sie bestimmt sind (Art. 191 EWGV). Diese "begrenzte" Bekanntgabe würde nicht für die potentielle allgemeine Geltung der Richtlinien innerhalb der Mitgliedstaaten sprechen.

Keines der beiden Argumente scheint jedoch entscheidend. Das erste nicht, weil nach der Vertragsterminologie das Wort "Staat" nicht nur die Staaten als Völkerrechtssubjekte, sondern auch die staatlichen Organe bezeichnet¹⁴: Übrigens, gerade die Formulierung des Art. 189 EWGV bestätigt, daß das Wort in eben dieser Bedeutung benutzt wird. Ich beziehe mich auf jenen Teil des Satzes, der den innerstaatlichen Stellen (oder - nach der italienischen Fassung - den nationalen Organen) die Wahl der Form und der Mittel vorbehält. Hätte Art. 189 III EWGV die Staaten als Völkerrechtssubjekte (die "Staaten", also in Anführungszeichen, nach SANTI ROMANO¹⁵) betrachtet, so wäre die Erwähnung der innerstaatlichen Stellen technisch fragwürdig.

Treffender scheint das zweite Argument zur Regelung der

12 So zuletzt CAPELLI, a.a.O., S. 65; ferner FUSS, Die "Richtlinie" des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1965, 382.

13 So z.B. PIZZORUSSO, Fronti del diritto, in: Commentario del Codice civile, herausgegeben von SCIALOJA/BRANCA, Bologna-Roma 1977, S. 523.

14 CONDORELLI/STROZZI, L'agricoltura fra Comunità europea, Stato e Regioni, Bologna 1973, S. 21 ff.

15 ROMANO, L'ordinamento giuridico (1918), Neudruck der 2. Auflage, Firenze 1962, S. 157.

Bekanntgabe von Richtlinien. Dieses freilich wurde von der Praxis überwunden.

Trotz der Bestimmung des Art. 191 EWGV werden Richtlinien nämlich normalerweise, wie bekannt, im Amtsblatt der Gemeinschaft veröffentlicht. So können diese Rechtsakte von den Bürgern der Mitgliedstaaten unmittelbar zur Kenntnis genommen werden¹⁶. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, diese Praxis habe keine rechtliche Relevanz. Warum? Weil diese Praxis sich bereits so weit konsolidiert hat, daß heute niemand mehr mit Sicherheit ihre gewohnheitsrechtliche Geltung ausschließen kann; damit wäre Art. 191 EWGV geändert.

5.)

Aber hier dürfen wir nicht stehenbleiben.

Die vorhergehenden Erörterungen erlauben den Schluß, daß jene Argumente, die von den Vertretern der völkerrechtlichen Orientierung vorgetragen werden, nicht entscheidend sind. Andererseits liefern sie aber auch keinen hinreichenden Nachweis dafür, daß die Richtlinien unmittelbar in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten eindringen dürfen. Es bedarf also positiver und nicht nur negativer Argumente.

Meiner Meinung nach gibt es solche Argumente.

Insbesondere wird die Fähigkeit der Richtlinien, den Schirm der nationalen Souveränität zu durchdringen, sowohl im EG-Recht als auch im italienischen Recht sichtbar.

16 Vgl. KELLERMANN, Les Directives de la CEE dans l'Ordre Juridique Néerlandais, in: Cahiers Dr. Eur. 1969, S. 273 ff.

Die Meinung, nach der die amtliche Veröffentlichung keine unentbehrliche Bedingung der inneren Geltung der EG-Richtlinien darstellt, wird vertreten von CONFORTI, Sulle direttive della Comunità economica europea, in: Riv. dir. int. priv. proc. 1972, S. 231 f. (im folgenden zitiert: Sulle direttive). Ferner: DE RIPANDESEL-LANDY, L'application directe des Décisions et des Directives, in: Cahiers Dr. Eur. 1971, S. 467.

Im EG-Recht scheinen mir die Äußerungen aus der Rechtswissenschaft und aus der Rechtsprechung des EG-Gerichtshofs über die sogenannten "detaillierten Richtlinien" von einiger Bedeutung. Nach weit verbreiteter Meinung sind solche Richtlinien innerhalb der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. Darum behauptet man, daß sie trotz ihrer äußeren Form in Wirklichkeit als Verordnungen betrachtet werden müßten. Infolgedessen wären sie nach Art. 189 EWGV in allen ihren Teilen verbindlich und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gültig¹⁷. Geht man nun von dieser Vorstellung aus - und behauptet dann, daß in solchen Fällen die Richtlinie sich in eine Verordnung verwandelt - dann sollte man annehmen, daß solch eine Verwandlung nicht total sein darf. Man müßte, mit anderen Worten, feststellen, daß solche Richtlinien den typischen Inhalt der Verordnung haben, aber die formellen Merkmale der Richtlinie behalten. Traditioneller und weit verbreiteter Ansicht folgend könnte man sagen, daß sie als Verordnungen "im materiellen Sinne" und als Richtlinien "im formellen Sinne" betrachtet werden müssen¹⁸.

17 So auch manchmal die italienische Judikatur (dazu: TAMBURINI, *Natura ed efficacia del diritto della Comunità economica europea nelle pronunce dei giudici italiani*, in: *Riv. dir. int. priv. proc.* 1976, S. 290 f.). Im Schrifttum vgl.: CONFORTI, *Sulle direttive*, S. 227, 234; KELLERMANN, a.a.O., S. 271; DUMON, *La Notion de "Disposition Directement Applicable" en Droit Européen*, in: *Cahiers Dr. Eur.* 1968, S. 390; DEL VECCHIO, A.M., *I problemi posti nell'ordinamento italiano dall'attuazione della normativa comunitaria e segnatamente dalle direttive*, Milano 1979, S. 53; TOSATO, *Commento dell'art. 6*, in: *Commentario al decreto 616*, herausgegeben von CAPACCIOLI/SATTA, Milano 1980 (im folgenden zitiert: Art. 6), S. 164 f.; VITALE, *Regioni, Stato, Comunità europea*, Roma 1982, S. 15; STROZZI, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano 1983, S. 240 f. Dagegen: EASSON, *The "Direct Effect" of EEC Directives*, in: *International and Comparative Law Quarterly* 1979, S. 350.

18 D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano 1981, S. 90 (im folgenden zitiert: *Le Regioni italiane*).

Demgemäß können die unmittelbare Anwendbarkeit und die innerstaatliche Geltung der "detaillierten Richtlinien" nur dann bejaht werden, wenn einem Akt, der die formellen Merkmale einer Richtlinie besitzt, eine solche Wirkung nicht untersagt wird.

Das ist noch nicht alles.

Wie schon gesagt, erweist sich die innerstaatliche Geltung der Richtlinien auch im italienischen Recht. Insbesondere muß man sehen, daß ein italienisches Gesetz den EWG-Vertrag in nationales Recht transformiert hat. Es handelt sich um das Gesetz Nr. 1203 vom 14.10.1957, das den oben erwähnten sogenannten Vollzugsbefehl enthält. Nach der vorherrschenden Meinung hat dieses Gesetz gemäß der italienischen Verfassung diese geändert und alle Rechtssätze des Vertrags in innerstaatliche Rechtssätze transformiert.

Wenn man damit übereinstimmt, müssen auch die Vertragsartikel über die Rechtsquellen in nationale Rechtssätze transformiert worden sein. Das nötigt dann wohl zu der Schlußfolgerung, daß die Rechtsquellen der EG jene innerstaatliche Geltung erlangt haben, die ihnen sonst gefehlt hätte. Sie erzeugen mithin Rechtsnormen, die nicht nur die EG-Organe und die Mitgliedsstaaten als Völkerrechtssubjekte binden, sondern darüberhinaus auch die Organe, Körperschaften und Individuen, die der italienischen Rechtsordnung unterstehen¹⁹.

19 CONFORTI, Sulle direttive, S. 230 f.; D'ATENA, Influenza del diritto comunitario sui rapporti fra Stato e Regioni, in: L'influenza del diritto europeo sul diritto italiano, herausgegeben von CAPPELLETTI/PIZZORUSSO, Milano 1982, S. 89 f.; LEANZA, L'attuazione delle direttive comunitarie in un recente disegno di legge, in: Studi in onore di Giuseppe Sperduti, Milano 1984, S. 799.
Zur Tragweite des Vollzugsbefehls hinsichtlich der Vertragsbestimmungen über die Richtlinien vgl. auch BISCUITTINI, Sull'applicabilità immediata di talune direttive comunitarie, in: Riv. dir. int. priv. proc. 1974, S. 234 ff.

6.)

Es ist unnötig zu betonen, daß man aus diesen Bemerkungen nicht herleiten kann, nationale Ausführungsgesetze seien entbehrlich. In der Tat erzeugen die Richtlinien normalerweise nur unvollständige, das heißt "non-self-executing-Rechtssätze" und bedürfen daher einer Ergänzung durch die nationale Gesetzgebung, um ihre volle Wirkung zu entfalten. Sie brauchen aber keine innerstaatlichen Rechtsakte, die ihren normativen Inhalt rezipieren (oder, anders gesagt, die ihnen dieselbe Geltung zuerkennen, als ob sie nationale Rechtsquellen wären). Solche Akte wären ganz überflüssig. Tatsächlich hat das Gesetz, das den Vollzugsbefehl enthält, die Wirkung gehabt, die EG-Richtlinien den italienischen Rechtsquellen gleichzustellen. Daher könnten die Richtlinien keine weitere Geltung von nachfolgenden Gesetzen erhalten. Um das besser zu erklären, kann ich hinzufügen, daß die Richtlinie auch vor Erlaß nationaler Ausführungsgesetze innerstaatlich jene Wirkungen entfalten darf, die ihr Inhalt zuläßt²¹.

Solche Wirkungen erschöpfen das Ziel der Richtlinie, wenn sie eine bloße Unterlassungspflicht des Staates begründet. In diesem Fall stellen das Inkrafttreten der Richtlinie sowie der Ablauf der vorgesehenen Umsetzungsfrist hinreichende Voraussetzungen für die Anpassung der nationalen Rechtsordnung dar. Infolgedessen müssen die innerstaatlichen Gerichte anerkennen, daß solche

20 CONFORTI, Il problema degli "effetti diretti" delle decisioni e delle direttive comunitarie e il terzo colloquio della federazione internazionale per il diritto europeo, in: Annuario di diritto internazionale 1965, S. 363 (im folgenden zitiert: Il problema); TOSATO, Art. 6, S. 152; ferner CARETTI, Ordinamento comunitario e autonomia regionale, Milano 1979, S. 199.

21 CONFORTI, Il problema, S. 363.

Richtlinien vorgängige abweichende Gesetze aufgehoben haben²². Da diese Aufhebung vom normativen Inhalt der Richtlinie abhängt, scheint es mir vorzuziehen, sie als unmittelbare Wirkung der Richtlinie selbst und nicht als mittelbare Wirkung des Vertrags zu betrachten²³.

Wenn dagegen die Richtlinie eine positive Handlungspflicht des Staates vorschreibt, sind Ausführungsgesetze nötig. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Richtlinie vor der Entstehung solcher

-
- 22 Vgl. IPSEN, Richtlinien-Ergebnisse, in: Festschrift für Ophüls, Karlsruhe 1965, S. 82, Anm. 47; WAELBROECK, L'applicabilité directe de l'Article 95 du Traité CEE, in: Cahiers Dr. Eur. 1967, S. 192; CONFORTI, Sulle direttive, S. 233; OLDEKOP, Die Richtlinien, S. 184 ff.; GORI, L'"applicabilità diretta" delle decisioni e delle direttive della CEE nell'ordinamento degli Stati membri, in: Giur. it. 1971, I, S. 343; BISCOTTINI, a.a.O., S. 232 ff.; LEANZA, a.a.O., S. 23. Einige Autoren (z.B. EASSON, a.a.O., S. 350 f.) meinen, daß die innerstaatliche Wirkung solcher Richtlinien nur eine vertikale sein darf. Diese Meinung setzt voraus, daß die Richtlinien die Staatsorgane und nicht die übrigen nationalen Rechtsunterworfenen - insbesondere die Einzelnen - binden (vgl. IPSEN, a.a.O., S. 77). Es ist hier nicht möglich, die Einwände zu wiederholen, die gegen solche Auffassungen stehen. Es handelt sich um rechtstheoretische und rechtspositive Einwände. Was die letzteren betrifft (vgl. ESPOSITO, Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione, in: La Costituzione italiana - Saggi, Padova 1954, S. 30 ff.), verbietet das Verfassungsprinzip der Gleichheit vor dem Gesetz Unterscheidungen innerhalb des Kreises der Normadressaten, die nicht von dem Inhalt der Norm abhängig sind, und fordert, daß die formelle Wirksamkeit der Rechtsvorschriften allgemein ist. Hinsichtlich der rechtstheoretischen Gründe einer solchen formellen Wirksamkeit vgl. ESPOSITO, La validità delle leggi (1934), Neudruck, Milano 1954, S. 11 ff., 275. Außerdem muß man in Erwägung ziehen, daß die Organverbindlichkeit ohne innerstaatliche Geltung schwer denkbar ist (WEBER, N., Die Richtlinie im EWG-Vertrag, Hamburg 1974, S. 95 f.).
23. Die Meinung, derzufolge sich die rechtliche Verbindlichkeit von Richtlinien nicht aus den Richtlinien selbst, sondern aus dem vertraglichen Gemeinschaftsrecht ergibt, wird von SEIDEL, Direktwirkung von Richtlinien, Saarbrücken 1983, S. 16 vertreten. Diese Auffassung stützt sich auf Argumente, die für jede Rechtsnorm gelten könnten. Es ist in der Tat bekannt, daß jede Vorschrift ihre Verbindlichkeit aus den Bestimmungen über die Rechtsquellen ableitet. In dieser Hinsicht könnte man also behaupten, daß auch die verbindliche Wirkung der EG-Verordnungen sich aus den EG-Verträgen ergeben würde.

Gesetze keine innerstaatliche Wirkung entfalten darf. Meiner Meinung nach kann man kaum in Abrede stellen, daß Richtlinien ähnliche Probleme aufwerfen wie die programmatischen Verfassungsnormen. Insbesondere scheinen sie fähig, allgemeine Prinzipien der innerstaatlichen Rechtsordnung zu ändern²⁴ und die Rechtswidrigkeit der mit ihr unvereinbaren untergeordneten nationalen Normen herbeizuführen²⁵.

7.)

Ein anderes allgemeines Problem, das die typischen Richtlinien aufwerfen, betrifft die Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten in den Sachbereichen, die Gegenstand von Richtlinien sein können.

Zu diesem Thema kann man bemerken, daß einige Autoren in ein großes Mißverständnis hineingeraten sind. Insbesondere wurde

24 CONFORTI, Sulle direttive, S. 232.

25 Es scheint nicht zweifelhaft, daß die nationalen Gerichte die richtlinienwidrigen Ausführungsgesetze für ungültig erklären müssen (so statt vieler: EASSON, a.a.O., S. 339 f.; CONFORTI, Il problema - von demselben siehe jedoch hinsichtlich der Ausführung durch formelle Gesetze: Sulle direttive, S. 235 f. - WEBER, a.a.O., S. 98 ff.; dagegen etwa FUSS, Die "Richtlinie", S. 383 f.). Das ist nur möglich, wenn die Richtlinie eigenmächtig innerstaatliche Wirkungen entfalten darf. Sonst könnte sie nur die Wirkungen erzeugen, die das Ausführungsgesetz erlaubt (und dürfte in keinem Fall benutzt werden, um die Rechtmäßigkeit eines solchen Gesetzes zu prüfen). Meiner Meinung nach muß man von dieser Voraussetzung konsequent ableiten, daß der Richtlinie auch gegenüber früheren Gesetzen dieselbe Wirksamkeit zuzuerkennen ist. Interessante Hinweise hinsichtlich der richtlinienkonformen Auslegung gibt TIMMERMANS (Directives: their Effect within the National Legal Systems, in: Common Market Law Review 1979, S. 536). Dieser Schriftsteller schließt jedoch aus, daß eine noch nicht transformierte Richtlinie die Rechtswidrigkeit vorangehender abweichender Gesetze verursachen darf (a.a.O., S. 543). Übrigens wurde mit Recht gezeigt, daß die Handlungsverpflichtung auch eine Unterlassungsverpflichtung enthält. Dazu: SEIDEL, a.a.O., S. 16 f. Vgl. ferner: KOVAR, LAGARDE, TALLON, L'Exécution des Directives de la CEE en France, in: Cahiers Dr. Eur. 1970, S. 294 f.; MATTIONI, La rilevanza degli atti comunitari nell'ordinamento italiano, Milano 1971, S. 329 ff.

manchmal vorausgesetzt, daß das einzig denkbare Kompetenzverteilungsmuster ein horizontales sei. Das heißt, daß kraft der Vertragsbestimmungen, welche die Zuständigkeiten zwischen EG und Mitgliedstaaten teilen, zwei exklusive Kompetenzbereiche entstünden. Deutlicher gesagt: Man denkt, daß der EG-Kompetenzbereich Materien enthalte, die den Mitgliedstaaten versperrt sind - und umgekehrt.

Dieser nicht immer expliziten Sicht liegt zugrunde, daß zwei entgegengesetzte Lösungen vorgeschlagen werden, die in umgekehrter Symmetrie stehen.

Der ersten Ansicht folgend stünde die Gesamtheit der Kompetenzen, welche die durch Richtlinien regelbaren Sachbereiche betreffen, den Mitgliedstaaten zu. Insbesondere soll die Zuständigkeitsübertragung von den Staaten an die Gemeinschaft nur solche Materien zum Gegenstand haben, in denen die EG ermächtigt wird, Verordnungen zu erlassen²⁶.

Nach der zweiten Meinung werde dagegen die Gemeinschaftskompetenz den Mitgliedstaaten auch in den Bereichen übertragen, innerhalb derer die EG Richtlinien verabschieden dürfe. Infolgedessen führten die Staaten die Richtlinien dank einer EG-Delegierung aus²⁷.

Annehmbar - das scheint mir schwer zu bestreiten - ist keine der beiden Ansichten.

26 So z.B. TOSATO, I regolamenti delle Comunità europee, Milano 1965, S. 66 f., Anm. 81. Vgl. auch SCHATZ, Zur rechtlichen Bedeutung von Art. 189 Abs. 3 EWGV für die Rechtsangleichung durch Richtlinien, in: NJW 1967, 1696, der die Richtlinienkompetenz als ein "qualifiziertes Vorschlagsrecht" betrachtet. Dagegen IPSEN, Richtlinien-Ergebnisse, S. 76.

27 Nach IPSEN, Richtlinien-Ergebnisse, S. 76 wäre die Ausführung der Richtlinien keine "eigene Angelegenheit" der Mitgliedstaaten. Dagegen FUSS, a.a.O., S. 382.

Die erste übersieht, daß gerade im Vertrag der Gemeinschaft die Kompetenz zuerkannt wird, sowohl teleologische als auch Rahmen-Rechtssätze aufzustellen. So will nicht einleuchten, wie solche Kompetenz als Ergebnis staatlicher Delegation gesehen werden könnte²⁸. Zwar darf die EG sich enthalten, Richtlinien zu erlassen. In solchen

Fällen dürfen die Mitgliedstaaten ihre gesetzgebende Gewalt in voller Freiheit ausüben. Von der fakultativen Natur der EG-Zuständigkeit (Richtlinien zu erlassen) aber darf man nicht ableiten, daß eine solche Zuständigkeit nicht existiere. Ubrigens ergeben sich analoge Probleme auch hinsichtlich der Verordnungen. In der Tat stellt niemand in Frage, ob die Gemeinschaft eine echte Zuständigkeit habe, Verordnungen zu erlassen. Es ist aber allgemein anerkannt, daß solange und soweit diese Rechtssätze nicht erlassen werden, die nationalen Gesetzgeber wirken dürfen, als ob eine EG-Zuständigkeit nicht bestünde.

Ähnliche Betrachtungen gelten auch für die zweite Meinung, derzufolge die nationalen Gesetzgeber Richtlinien kraft einer EG-Delegierung ausführen.

Wie aber schon bemerkt, überläßt Art. 189 des Vertrags den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel, um die von den Richtlinien gesteckten Ziele zu erreichen. Das bedeutet, daß die nationalen Organe in der Ausübung einer eigenen (und von dem Vertrag anerkannten) Zuständigkeit die Richtlinien ausführen dürfen und nicht kraft einer EG-Delegierung.

Die hier vorgeschlagene Auslegung scheint von der italienischen Fassung des Vertragswortlautes bestätigt, die mit der deutschen, französischen und niederländischen als gleichermaßen verbindliche Urschrift gilt (Art. 248 EWGV). Nach dieser Fassung wird der Teilsatz: "...überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der

28 WEBER, a.a.O., S. 97; D'ATENA, Le Regioni italiane, S. 12, Anm. 19, S. 72 ff.

Form und der Mittel" folgendermaßen ausgedrückt: "salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi" ("unbeschadet der Zuständigkeit der nationalen Organe hinsichtlich der Form und der Mittel").

8.)

Befriedigender erscheinen dagegen die Theorien, die dem Muster der konkurrierenden Gesetzgebung folgen.

Die Autoren, die diese Ansicht vertreten, behaupten, daß der Vertrag hinsichtlich derselben Gegenstände zwei komplementäre Kompetenzen begründe.

Die erste, die der EG zustehe, sei, grundsätzliche Entscheidungen zu treffen, das heißt: die Kompetenz, Ziel- oder Rahmen-Normen zu bestimmen.

Die zweite, die den Mitgliedstaaten obliege, sei, untergeordnete Entscheidungen zu treffen, das heißt: die Kompetenz, Ausführungsgesetze oder detaillierte Rechtssätze zu verabschieden.

Die Zuständigkeitenteilung wäre also nicht nur horizontal (oder nach der Sache), sondern auch vertikal (oder nach dem Regelungstypus festgelegt).

Von der nicht vollen Fungibilität zwischen dem Eingreifen der Gemeinschaft und dem Handeln der Mitgliedstaaten, kann man außerdem ableiten, daß das Zusammentreffen der zwei Kompetenzen nicht frei sondern gebunden ist.

Ich brauche die Anwendungsschwierigkeiten, zu denen eine solche Zuständigkeitenteilung führt, nicht zu erwähnen.

Aber man kann sich einigen wichtigen Fragen nicht entziehen. Zum Beispiel: Was ist der Unterschied zwischen Ziel und Mitteln?, oder: Welches ist die Grenzlinie zwischen Prinzipien- oder Rahmen-Sätzen einerseits und Detail- oder Ausführung-Sätzen andererseits?

Ich stelle nichts Neues fest, wenn ich sage, daß keine objektive Differenzierung zwischen diesen beiden Kompetenzbereichen

möglich ist. Man denke vor allem an die Untersuchungen der deutschen Rechtswissenschaft hinsichtlich der Zuständigkeits-
teilung zwischen Reich (jetzt Bund) und Ländern. Man denke
außerdem an die Kommentare deutscher Juristen die EG-Richtlinien
betreffend, insbesondere zum Unterschied zwischen Ziel und
Mitteln²⁹. Man denke schließlich an die Schwierigkeiten der
italienischen Rechtswissenschaft, die Trennungslinie zwischen
staatlichen Rahmengesetzen und regionalen Ausführungsgesetzen
zu ziehen³⁰.

Was den problematischen Unterschied zwischen Rahmengesetzen und
Detailnormen betrifft, so mag ein Beispiel von Nutzen sein. Man
denke an ein Bundes- oder, in Italien, Staats-Gesetz, nach dem
die Besoldung der Länder- beziehungsweise Regional-Beamten nicht
günstiger als jene der Bundes- oder Staats-Beamten sein darf.
Ist dieser Rechtssatz ein Grundsatz oder ein Detailsatz?

Theoretisch scheinen beide Antworten vertretbar.

Es ist deshalb kein Zufall, daß zwei Verfassungsgerichte
hinsichtlich einer solchen Bestimmung entgegengesetzte Entschei-
dungen getroffen haben.

Nach dem Bundesverfassungsgericht hat eine derartige Bestimmung
die Qualität eines Detailsatzes und ist infolgedessen nicht
Sache des Bundesgesetzgebers³¹.

Nach dem italienischen Verfassungsgerichtshof stellt die gleiche
Bestimmung dagegen ein Prinzipium dar, für dessen Ausgestaltung
der Staat zuständig ist³².

29 Vgl. statt aller: OLDEKOP, Die Richtlinien, S. 106 ff.; KREPLIN, Die
Richtlinie als Instrument zur Rechtsangleichung nach Art. 100 EWG-Vertrag.
in: NJW 1965, 469 ff.; ANDRE, Artikel 189 Abs. 3 EWG-Vertrag als politische
Norm, in: Europarecht 1969, S. 194 ff.

30 Auf Einzelheiten, insbesondere auf Schrifttum und Rechtsprechung, konnte
dabei natürlich nicht eingegangen werden. Zur Unterrichtung hierüber
vgl. D'ATENA, L'autonomia legislativa delle Regioni, Roma 1974, S. 51 ff.

31 So das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 1.12.1954, BVerfGE 4, 115 =
NJW 1955, 57. Dazu siehe MAUNZ, Rahmengesetze des Bundes, in: BayVBl. 1955,
S. 2 ff.

32 Corte costituzionale, sent. 3.3.1972, Nr. 40, in: Giur. cost. 1972, S. 173 ff.,
insbesondere S. 183.

Dem muß ich hinzufügen, um eventuelle Sorgen hinsichtlich der Besoldung der italienischen Regionalbeamten zu beseitigen, daß der oben erwähnte Grundsatz von den regionalen Gesetzgebern regelmäßig verletzt wurde, so daß die Regionalbeamten besser besoldet werden als die Staatsbeamten³³.

Solche Unsicherheiten können jedoch nicht überraschen. Sie sind allen Arten konkurrierender Zuständigkeiten - wenn ich so sagen darf - wesenseigen. Ich beziehe mich natürlich nur auf solche Kompetenzverteilungen, die auf der Regelungsintensität beruhen. Es wäre aber übertrieben, daraus abzuleiten, daß die Rechtssätze, die auf solche Art Zuständigkeiten verteilen, keinen feststellbaren normativen Inhalt besäßen.

Derartige Rechtssätze enthalten mindestens zwei Hinweise. Der erste Hinweis besteht darin, daß den Rechtssubjekten ein Spielraum ("domaine réservé") garantiert bleiben muß - in diesem Fall: den Mitgliedstaaten, die zuständig sind, detaillierte Normen zu erlassen³⁴. Um eine Metapher von Manlio MAZZIOTTI zu verwenden: solche Kompetenznormen schreiben vor, den Rahmen nicht so zu überladen, daß der den nationalen Gesetzgebern vorbehaltene Bereich die Dimension einer Miniatur statt eines Gemäldes gewinnt³⁵. Infolgedessen scheint es mir vernünftig zu sagen, daß die Vertragsartikel über die Richtlinien den Mitgliedstaaten vorbehalten, die EG-Regelung ihren nationalen Besonderheiten anzupassen.

33 Nachweise bei D'ATENA, Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento. Alla ricerca di principi generali in materia di indicizzazione delle retribuzioni, in: Giur. cost. 1977, S. 1284 f., Anm. 6.

34 So die überwiegende Zahl der Autoren (z.B.: KREPLIN, a.a.O., S. 470; RODIERE, a.a.O., S. 340). Dagegen jedoch RABE, Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Hamburg 1963, S. 41 f.; FUSS, a.a.O., S. 380.

35 MAZZIOTTI, Studi sulla potestà legislativa delle Regioni, Milano 1961, S. 99.

Der zweite aus dem EWG-Vertrag erschießbare Hinweis läßt sich folgendermaßen formulieren: die Kompetenzenteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten soll elastisch sein und kann sowohl durch die Lenkungsfunktion des Gerichtshofs als auch dank kooperativ geordneter Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den nationalen Behörden ausgeformt werden.

Um diese Kompetenzenteilung weiter zu klären: Die europäischen Juristen orientieren sich an zwei Mustern konkurrierender Gesetzgebung: entweder so, wie sie im deutschen Grundgesetz (Art. 75)³⁶ oder aber so, wie sie in der italienischen Verfassung (Art. 117)³⁷ geregelt ist.

Diese beiden Muster besitzen einen gehaltvollen, gemeinsamen Kern. Beide genannten Verfassungssätze weisen dem zentralen Gesetzgeber (d.h. dem Bundesgesetzgeber bzw. Staatsgesetzgeber) die Befugnis zu, Rahmengesetze zu verabschieden, und geben den lokalen Gesetzgebern (d.h. den Ländern bzw. den Regionen) die Zuständigkeit, Ausführungsgesetze zu erlassen.

Der bedeutsamste Unterschied zwischen beiden Mustern betrifft die rechtliche Stellung der Lokalgesetzgeber vor Entstehung eines bestimmten Rahmengesetzes. Nach dem Grundgesetz dürfen die Länder in diesem Fall Gesetze erlassen, als wären sie Träger einer ausschließlichen gesetzgebenden Gewalt. Nach der

36 Vgl. statt vieler: WOHLFARTH/EVERLING/GLAESNER/SPRUNG, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Berlin-Frankfurt a.M. 1960, S. 518; IPSEN, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Festschrift für W. Hallstein, Frankfurt a.M. 1966, S. 251; OLDEKOP, JÖR 1972, S. 97 f.; DERS., Die Richtlinien, S. 161 ff.; ZULEEG, La Répartition des Compétences entre la Communauté et ses Etats membres, in: La Communauté et ses Etats membres, Liège-La Haye 1973, S. 35.

37 AICCE (Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa), La Regione italiana nella Comunità europea, Udine 1971, S. 129; PREDIERI, Poteri delle Regioni e poteri delle Comunità europee, in: Atti del Convegno di Siena (22.-24.2.1973), Band 1, S. 62; TOSATO, Art. 6, 151; MOSCHINI, Le leggi tra Stato e Comunità europea: una riflessione, in: Il Comune democratico, Nr. 3/4, 1981, S. 179.

Europäische Gemeinschaft nicht "ad libitum" unmittelbar anwendbare (oder, anders gesagt, "self-executing") Richtlinien erlassen dürfe. Diese Möglichkeit sollte nur in jenen Sachbereichen anerkannt werden, in denen die Gemeinschaft sowohl Richtlinien als auch Verordnungen verabschieden darf. Bekanntlich läßt der Vertrag der EG manchmal die Wahl zwischen Richtlinie und Verordnung. Dann ist die Gemeinschaft nicht gebunden, eine bestimmte Form zu benutzen. Man denke zum Beispiel an die Art. 43 II 3 und 87 I des EWG-Vertrags. Nach der ersten Bestimmung darf der Rat "Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen..." erlassen. Kraft der zweiten wird dem Rat die Zuständigkeit zuerkannt "alle zweckdienlichen Verordnungen oder Richtlinien zur Verwirklichung der in den Artikeln 85 und 86 niedergelegten Grundsätze zu erlassen". In diesen und ähnlichen Angelegenheiten⁴⁰ erscheint es mir unproblematisch, den EG-Organen die Befugnis zuzusprechen, Rechtsakte zu setzen, welche Richtlinien im formellen Sinne und Verordnungen im materiellen Sinne sind.

Außerhalb solcher Fälle, scheint mir, steht der Erlaß "detaillierter" Richtlinien in Widerspruch zu dem im Vertrag vorgezeichneten Kompetenzbild⁴¹.

10.)

Es wäre nicht angebracht, diese Bemerkungen abzuschließen, ohne noch einige Überlegungen den Problemen zu widmen, die sich in der italienischen Verfassungswirklichkeit gestellt haben und weiter stellen.

40 Siehe Art. 49 I EWGV. Über die von der Kommission verwendeten Kriterien hinsichtlich der Wahl der Form, vgl. WEBER, a.a.O., S. 39.

41 CONFORTI, Sulle direttive, S. 227 f.; DUMON, a.a.O., S. 390; D'ATENA, Le Regioni italiane, S. 91; LEANZA, a.a.O., S. 800; SORRENTINO, Le fonti del diritto, Genova 1985, S. 139.

italienischen Verfassung dagegen sollen mangels staatlicher Rahmengesetze die Regionen die jeweils implizit aus dem "Corpus" der nationalen Gesetzgebung erschießbaren Prinzipien achten. Anders formuliert: Die staatlichen Rechtsprinzipien sind für die italienischen regionalen Gesetzgeber nicht nur dann verbindlich, wenn diese eigens und ausdrücklich vom nationalen Parlament festgelegt werden, sondern auch dann, wenn sie (mangels entsprechender Rahmengesetze) durch die systematische Auslegung aus der Gesamtheit der nationalen Gesetzesnormen abgeleitet werden können³⁸.

Eben deswegen scheint es mir ratsam, die Meinung vorzuziehen, nach der die Kompetenzenteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten in den Bereichen, die von Richtlinien geregelt werden dürfen, der deutschen konkurrierenden Gesetzgebung gleiche. In der Tat ist der Spielraum der Mitgliedstaaten vor Erlaß der Richtlinien nicht greifbar begrenzt³⁹.

Meiner Meinung nach kann man nicht einwenden, daß dieser Spielraum jedenfalls vom Vertrag begrenzt werde. Diese Begrenzung durch den EWG-Vertrag ist nämlich nicht mit der Begrenzung durch die impliziten Gesetzesprinzipien vergleichbar; eher schon mit derjenigen, die sich aus dem Vorrang der Verfassung ergibt. Und warum? Weil die Pflicht, den Vertrag zu achten, nicht dem sekundären, sondern dem primären Gemeinschaftsrecht zugehört.

9.)

Es ist bekannt - und ich habe es am Anfang erwähnt -, daß die sogenannten "detaillierten" Richtlinien viele Meinungsverschiedenheiten ausgelöst haben. Hier neige ich der Ansicht zu, daß die

38 Hierzu D'ATENA, L'autonomia legislativa, S. 45 ff.

39 So SORRENTINO, Corte costituzionale e Corte di Giustizia delle Comunità europee, Bd. 2, Milano 1973, S. 77.

Die erste Frage betrifft den Gebrauch der gesetzlichen Delegation zur Umsetzung von EG-Richtlinien. In Italien herrscht die Meinung, daß EG-Richtlinien nur dann angewendet werden dürfen, wenn sie vom Gesetzgeber umgesetzt worden sind. Der Träger der Gesetzgebung - das Parlament - glaubt jedoch, nicht imstande zu sein, sich unmittelbar um den Vollzug aller Richtlinien zu kümmern⁴². Deswegen hat er diese Befugnis oft an die Regierung delegiert.

Um die Probleme zu erfassen, die eine solche Delegation mit sich bringt, muß man jene Verfassungsbestimmung betrachten, die sie gestattet. Es handelt sich um Art. 76, der die Möglichkeit vorsieht, Gesetzgebung vom Parlament an die Regierung zu übertragen. Dieser Rechtssatz weicht von Art. 80 GG ab. Der wichtigste Unterschied liegt in der formellen Kraft der Akte, zu deren Erlaß die Regierung ermächtigt ist. In der Tat schreibt die italienische Verfassung ausdrücklich vor, daß solche Akte Gesetzeskraft besitzen. Danach können sie frühere Gesetze abändern und aufheben; sie dürfen sogar Gegenstände regeln, die nach der Verfassung dem Gesetz vorbehalten sind; außerdem sind sie der Gerichtsbarkeit des Verfassungsgerichtshofes unterworfen, welche die italienische Verfassung auf Akte mit Gesetzeskraft beschränkt.

Einen weiteren Unterschied zwischen Art. 76 der italienischen Verfassung und Art. 80 GG bilden die Grenzen, die das Delegationsgesetz festlegen muß. Nach Art. 76 ist das Parlament verpflichtet, die Delegationsfrist zu bestimmen und die Materie der Kompetenzübertragung zu begrenzen (es soll sich um "festgelegte Gegenstände" handeln). Außerdem muß das parlamentarische Delegationsgesetz die leitenden Prinzipien und Kriterien festlegen, welche die Regierung zu befolgen hat.

42 In der deutschen Praxis wird eine ähnliche Tendenz sichtbar. Dazu: FUSS, "Die Richtlinie", S. 381.

Bedenkt man diese Regelung, so kann man leicht die Anomalie der ersten Gesetze feststellen, mit denen die Ausführung der EG-Richtlinien an die Regierung delegiert worden ist⁴³.

Diese Gesetze beachteten Art. 76 nur im Hinblick auf die Frist. Insbesondere stimmten die Fristen mit den Stufen der Übergangszeit überein, die Art. 8 des EWG-Vertrags vorsah.

Die erwähnten Delegationsgesetze waren jedoch ganz mangelhaft, was die übrigen Elemente der delegierten Kompetenz anging.

Unbestimmt war vor allem der Gegenstand der Delegation. So überwies das Parlament an die Regierung den Vollzug sowohl früherer als auch künftiger Richtlinien. Es ist klar, daß die Delegation hinsichtlich der künftigen Richtlinien den Charakter einer Blanko-Delegation besaß. Deshalb stimmte sie nicht mit Art. 76 überein.

Ähnliche Überlegungen gelten für die leitenden Prinzipien und Kriterien. Die Delegationsgesetze legten nicht für jede Richtlinie solche Grundsätze fest. Für künftige Richtlinien wäre dies ohnehin technisch nicht möglich gewesen. Die Gesetze beschränkten sich darauf vorzuschreiben, die Delegation sei "nach den im Vertrag enthaltenen leitenden Prinzipien" auszuüben. Ich brauche nicht weiter auszuführen, daß der auf diese Weise der Regierung zuerkannte Spielraum wegen der Unbestimmtheit vieler Vertragsprinzipien und wegen des Fehlens einer klaren Wertordnung⁴⁴ fast unbegrenzt war und daß ein solcher Spielraum dem Art. 76 der Verfassung widersprach.

43 L. 13.7.1965, Nr. 871; L. 13.10.1969, Nr. 740. Dazu: GUIZZI, L'applicazione in Italia del diritto comunitario, in: Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari 1982, Nr. 3, S. 165; GUIZZI/LEANZA, Italie: Synthèse nationale, in: Institut Européen d'Administration Publique, L'application du Droit communautaire par les Etats membres, herausgegeben von CIAVARINI AZZI, S. 62 f.

44 Dazu siehe insbesondere BLECKMANN, Teleologie und dynamische Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts, in: Europarecht 1979, S. 243 ff., 253 ff.

Dieser Weg wurde im Schrifttum lebhaft kritisiert⁴⁵ und schließlich vom Parlament aufgegeben. Den neuen Kurs eröffnete ein Gesetz von 1982, das die delegierte Kompetenz nun viel befriedigender einschränkte als die bisherigen Gesetze⁴⁶. Was die Materie - oder den Gegenstand - betrifft, so hat dieses Gesetz davon abgesehen, die Regierung im Hinblick auf künftige Richtlinien zu ermächtigen. Außerdem hat es, um Unsicherheiten zu vermeiden, die Enumerationsmethode angewendet und in einer Anlage alle Richtlinien genau bezeichnet, mit deren Umsetzung die Regierung beauftragt wurde. Die neue Regelung dürfte auch hinsichtlich der leitenden Prinzipien und Kriterien vorzuziehen sein. Sie stellte zwar nicht unmittelbar solche Prinzipien und Kriterien auf, berief sich auch nicht auf die Vertragsprinzipien (deren Unbestimmtheit schon betont wurde) sondern auf die Prinzipien und Kriterien, die in den einzelnen Richtlinien enthalten sind.

Durch solche Prinzipien und Kriterien wird normalerweise der Spielraum der Regierung genügend eingeschränkt. Freilich gibt es Fälle, in denen das nicht geschieht. Man denke z.B. an solche Richtlinien, die den Staat nicht zu etwas verpflichten, sondern ihm eine Möglichkeit geben (*direttive facoltizzanti*). Es ist klar, daß hinsichtlich solcher Akte die Delegationsgesetze sich nicht auf die Richtlinienprinzipien berufen

45 BERNARDINI, Sulla delega legislative al Governo per l'attuazione di norme internazionali, in: Riv.dir. internaz. 1965, S. 576 f.; BARILE, P., Ancora su diritto comunitario e diritto interno, in: Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, VI. Band, Firenze 1969, S. 51 ff.; LEANZA, a.a.O., S. 308; GUIZZI, a.a.O., S. 166. Dagegen: MONACO, Diritto delle Comunità europee e diritto interno, Milano 1967, S. 147; DEL VECCHIO, a.a.O., S. 49 f.

46 L. 9.2.1982, Nr. 42.

dürften; sonst wäre der Regierung die Wahl ja abgesprochen, die Ermächtigung zu nutzen oder auch nicht⁴⁷.

11.)

Andere Probleme hat der Richtlinienvollzug in den Angelegenheiten gebracht, welche die italienische Verfassung den Regionen vorbehält.

Ursprünglich gab es die Meinung, die Umsetzung solcher Richtlinien stünde trotz der regionalen Kompetenz dem Staate zu. Dafür spräche, daß die italienische Verfassung nichts kennt, was der sogenannten Bundesexekution vergleichbar wäre. Läge also der Vollzug der Richtlinien bei den Regionen, so wäre der Staat "unbewaffnet"⁴⁸: er trüge die gemeinschaftsrechtliche Verantwortung, hätte aber kein Mittel gegen eventuelle regionale Nichterfüllung. Um eine solche Eventualität zu vermeiden, wäre es deshalb nötig, die Regionen von all den Materien auszuschließen, die in die Kompetenz der EG fallen.

Diese Lösung wurde von den Erlassen übernommen, die 1972 gewisse

47 Eine andere Lösung wurde von der italienischen Regierung in einem Gesetzesentwurf angenommen (Senato della Repubblica, IX Legislatura, Disegno di legge Nr. 795 vom 8.6.1984). Nach dieser Vorlage wurde die Regierung ermächtigt, auch künftige Richtlinien durchzuführen. Der Entwurf legt die leitenden Prinzipien und Kriterien unmittelbar fest. Es handelt sich aber um Grundsätze, die eine nicht unbeträchtliche Vagheit besitzen. Außerdem kann man nicht ausschließen, daß sie dem Inhalt der künftigen Richtlinien nicht vollkommen entsprechen. Um die Unbestimmtheit solcher Prinzipien und Kriterien zu messen, genügt es, sie mit den Grundsätzen zu vergleichen, welche die Ermächtigungsgesetze hinsichtlich voriger Richtlinien feststellen können (siehe z.B. das Gesetz vom 8.8.1985, Nr. 412, durch das die Regierung zur Umsetzung der Richtlinie vom 12.12.1976, Nr. 76/91 ermächtigt worden ist).

48 So wörtlich der italienische Verfassungsgerichtshof: Entscheidung vom 14.7.1976, Nr. 182, in: Giur. cost. 1976, I, S. 1138 ff., insbesondere S. 1146.

Verwaltungszuständigkeiten den Regionen übertragen haben⁴⁹. Diese Erlasse behielten dem Staat den Vollzug und die Ausführung von EG-Verordnungen und -Richtlinien vor⁵⁰; und sie wurden vom Verfassungsgerichtshof auch als verfassungsmäßig anerkannt⁵¹.

Das System wurde aber bald geändert. Schon 1975 hat der Staatsgesetzgeber anerkannt, daß die Durchführung der von der EG in regionalen Angelegenheiten erlassenen Akte Sache der Regionen sei⁵². Jedoch hat sich der Staatsgesetzgeber bemüht, die oben erwähnten Nachteile zu vermeiden. Dazu hat er eine Art Bundesexekution geschaffen. Kommt eine Region der Verpflichtung, EG-Akte durchzuführen, nicht rechtzeitig nach, so geht - nach der neuen Regelung - die Zuständigkeit auf den Staat über. Die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Lösung scheint mir sehr fraglich. Der Verfassungsgerichtshof hat zwar anerkannt, daß sie der Verfassung nicht widerspräche⁵³; aber die Entscheidungen, die er getroffen hat, wurden mit Recht kritisiert. Insbesondere hat man bemerkt, daß die neuen Normen - dem Range nach einfache Gesetze - beanspruchen, die verfassungsrechtliche Kompetenzenteilung zwischen Staat und Regionen zu ändern⁵⁴.

49 Art. VIII, Abs. 2 der vorübergehenden und der endgültigen Bestimmungen der italienischen Verfassung lautet: "Gesetze der Republik regeln für jeden Zweig der öffentlichen Verwaltung den Übergang der vom Staate den Regionen überlassenen Aufgaben".

50 Art. 4, lit. b DPR 11/1972; Art. 7, lit. b DPR 10/1972.

51 Corte costituzionale, sent. 24.7.1972, Nr. 142, in: Giur. cost., 1972, S. 1432 ff., insbesondere S. 1450 ff.

52 Vgl. Art. 1.5 L. 382/1975; 1.3. L. 584/1977, 6 DPR 616/1977, 27 L. 135/1979.

53 Dazu: Corte costituzionale, sent. 182/1976, in: Giur. cost. 1976, I, S. 1138 ff.; 81/1979, in: Giur. cost. 1979, I, S. 622 ff.

54 SPERDUTI, Assestamento in corso dei rapporti Stato-Regioni nell'attuazione del diritto comunitario, in: Le Regioni 1979, S. 1043; D'ATENA, Le Regioni italiane, S. 73 ff. Dagegen: BASSANINI, Le Regioni fra Stato e comunità locali, Bologna 1976, S. 162 ff.